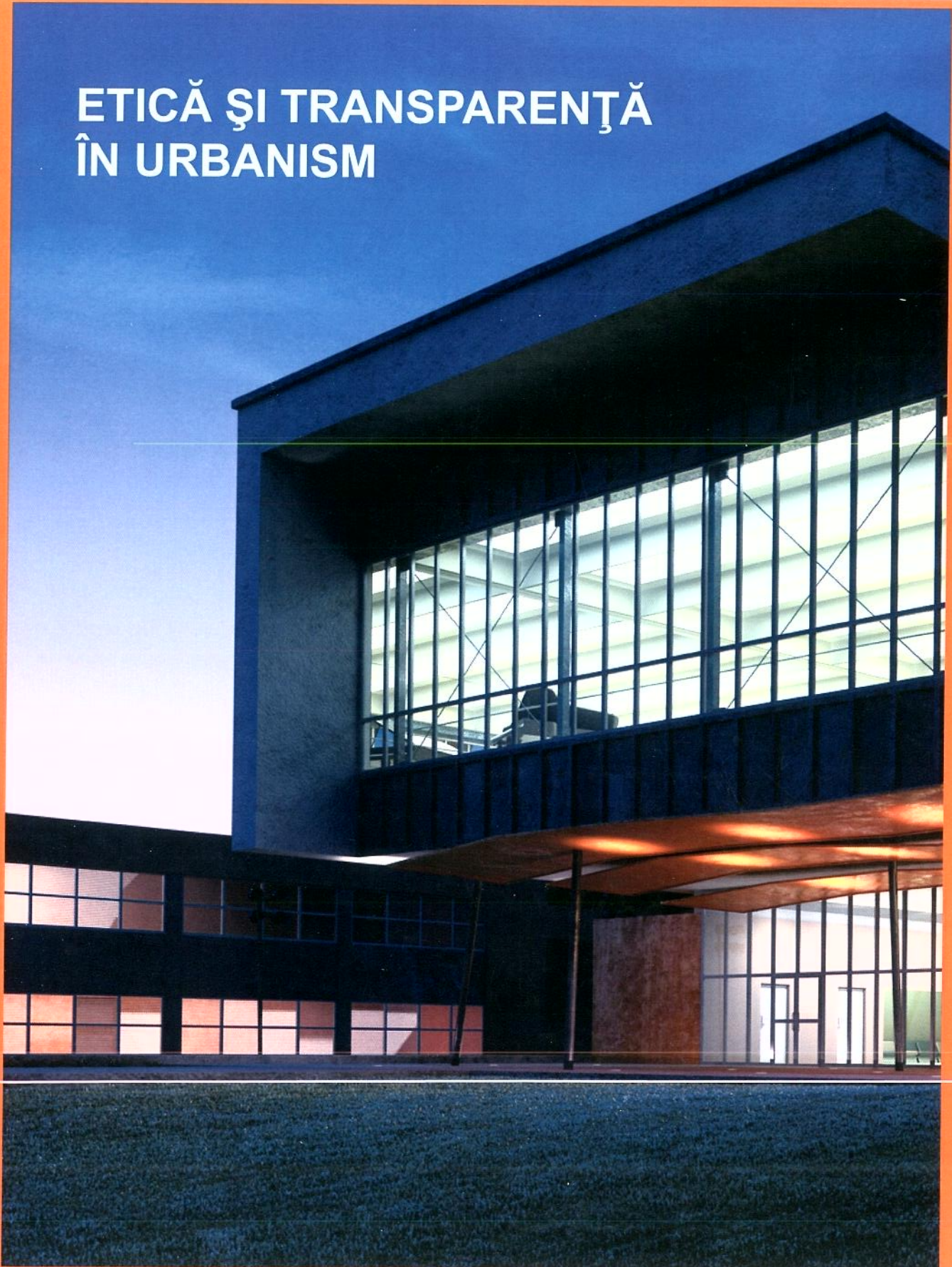




ETICĂ ȘI TRANSPARENȚĂ ÎN URBANISM



Acest proiect a fost finanțat cu sprijinul Programului European pentru Prevenirea și Lupta Împotriva Criminalității al Comisiei Europene – Directoratul General al Afacerilor Interne. Publicația reflectă numai viziunile autorilor, iar Comisia nu poate fi trasă la răspundere pentru nici o utilizare a informației conținute în acest material.

I. ANALIZĂ CONTEXTUALĂ.

Urbanismul este un proces tehnico-politic prin care se iau decizii cu privire la folosința terenurilor, cu precădere adresându-se celor din arealul urban. Acest proces implică un grad ridicat de expertiză tehnică ce privește modul în care terenul este utilizat, legalitatea actului urbanistic, cât și cunoașterea precedentelor naționale și internaționale ce dau măsura culturii profesionale. În plus, literatura de specialitate reține două instanțe semnificativ diferite care apar concomitent sau succesiv în actul urbanistic: *proiectarea urbană* – preocuparea pentru edificarea și conformarea spațiului locuit și consumat de comunitate – și *planificarea spațială* – atenția pentru viața urbană și tipurile de activități ce fac din localități principalul promotor al bunăstării și fericirii omenești. Deși urbanismul care au fost pregătiți formal în această direcție trebuie să aibă o greutate decizională, este firesc ca aceștia să fie doar parte a unei decizii politice, prin aceasta înțelegând în principal acordul și reprezentarea voinței comunității afectată de noua intervenție sau de degradarea celor existente. Beneficiarul direct și în imediat al oricărui bun, dotare sau reper la nivelul orașului este colectivitatea urbană, iar vocea ei trebuie să se facă auzită și ecoul ei trebuie să reverbereze în camerele decizionale.

În Uniunea Europeană, sistemele de urbanism și planificare sunt așezate în patru „familii instituționale și legale”¹ distincte:

- **Sistemul englez**, bazat pe legea comună și fondat pe principiul precedentului. În acest sistem nu există o constituție codificată națională și administrația centrală este dominantă, cu o administrație locală care funcționează mai aproape de modelul furnizorului de servicii, dependentă de finanțarea și puterea emanată central.
- **Sistemul napoleonian**, bazat pe norme legale abstracte ce prescriu prin codificare posibile situații viitoare, unde sistemul administrativ este bazat pe comunitate la nivel local, dar controlul administrației centrale rămâne puternic.
- **Sistemul germanic**, unde există puteri diferențiate la nivel regional stabilite printr-o constituție federală.
- **Sistemul scandinav**, caracterizat prin puternice manifestări regionale ale administrației centrale, dar unde puterea locală își păstrează vigoarea.

¹> Newman, P., Thornley, A., 1996. *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects* (London: Routledge).

Sistemul englez

- bazat pe legea comună;
- fondat pe principiul precedentului;
- administrația centrală dominantă.

Sistemul napoleonian

- bazat pe norme legale abstracte;
- administrație centrală și locală echilibrată.

Sistemul germanic

- bazat pe un sistem legislativ federal;
- puteri diferențiate la nivel regional.

Sistemul scandinav

- administrația centrală se manifestă regional;
- puterea locală își păstrează vigoarea

CELE PATRU TIPURI DE SISTEME LEGISLATIVE CARE DICTEAZĂ FORMA ACTULUI DE URBANISM

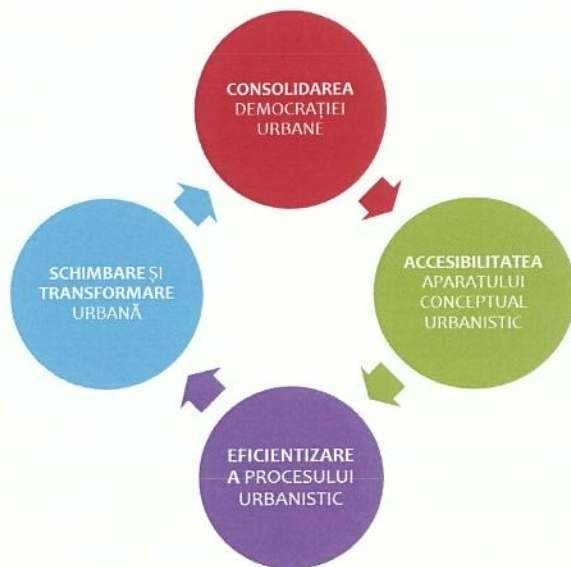
Deși practica de urbanism este fragmentată în spațiul european, purtând mărturie pentru liniile distinctive care operează în sistemele naționale, ea este unită prin grija de a sigura o participare a comunității la procesul de planificare. Toate sistemele legalo-urbanistice au ca principiu general al exercițiului lor atenția pentru respectarea integrală a voinței comunității, iar virtuțile participării cetățenilor la procesul decizional în urbanism se desfășoară pe următoarele coordonate:

- **Consolidarea democrației urbane:** promovarea dezbaterii publice, apropierea instituțiilor de persoane, adresabilitatea față de probleme ce țin sau includ diferențe sociale, creșterea transparenței sociale. *Argument:* Procesul de planificare are ca rol încurajarea democrației urbane, el trebuie să opereze mai

degrabă pentru a include și nu a exclude cetățenii din actul participării la proces. „Incluziunea” înseamnă nu doar să permiți vocea cetățenilor să se facă auzită, ci ca ei să poată fi bine informați asupra rațiunilor ce au stat la baza propunerii urbanistice și să fie capabili să răspundă la ele într-un limbaj tehnic specific urbanistilor;

- **Accesibilitatea referințelor conceptuale urbanistice:** clarificarea termenilor și a problemelor discutate, reducerea distanței între comunitate și profesioniști. *Argument:* Nici o dezbateră publică în jurul problemelor de urbanism nu poate revendica cu seriozitate caracterul de transparență decizională atât timp cât publicul nu poate înțelege sau este inhibat jargonul tehnico-profesional;

- **Eficientizarea procesului:** nivel ridicat al cunoașterii și cantitate sporită a informației în planificare și dezvoltare; adeziunea afectivă a comunității la un exercițiu de urbanism la care au participat. *Argument:* Procesul de consultare a populației incumbă un cost sporit ce reclamă timp, bani și disponibilitatea actorilor urbani de a coopera, negocia și decide;
- **Schimbare și transformare:** nevoile sociale, aspirațiile și năzuințele, conflictele și inegalitățile sunt relevate și rezolvate; experiența acțiunii colective este primul motor al unei schimbării și transformări reale. *Argument:* Pentru a obține această detentă socială sunt necesare depășirea barierelor și limitărilor ce țin de conflictul de putere și dedicarea voluntară *versus* reticența instituțională.



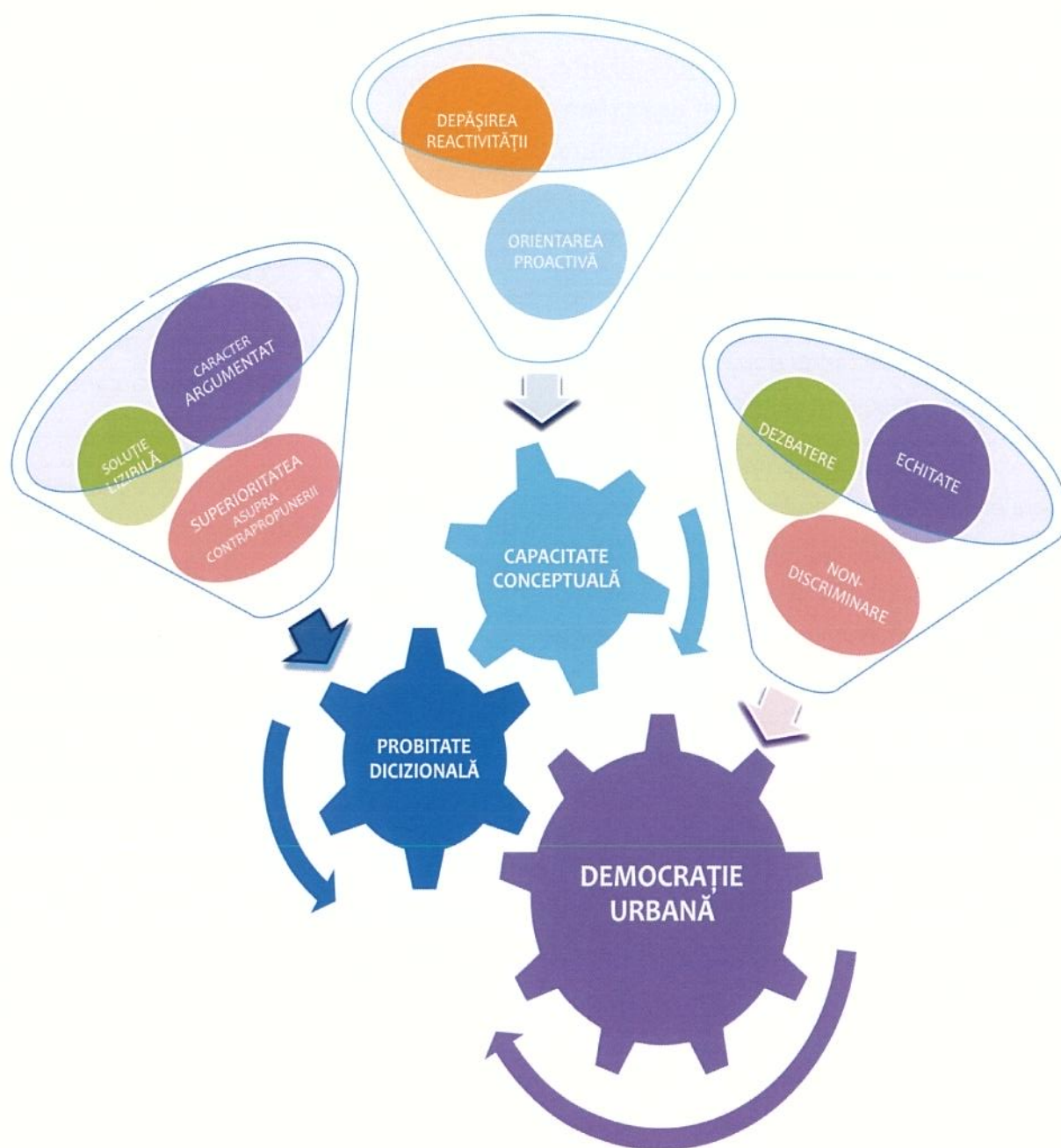
AVANTAJELE PARTICIPĂRII CETĂȚENILOR LA PROCESUL DECIZIONAL ÎN URBANISM

În afara moștenirii europene și a tradiției urbanistice generate de aceasta, ultimii ani au marcat un puternic reviriment al modelului anglo-saxon de planificare în spațiul Uniunii Europene, manifestat atât la nivel teoretic, cât și în preocupările practicienilor. Astfel, participarea populației la procesul decizional poate fi înțeleasă ca urmare a experienței *advocacy planning*² din Statele Unite ale Americii și, ulterior, a Marii Britanii.

Influența urbanismului pledant poate să joace un rol important din punct de vedere al **construirii unei etici a consultării urbanistice**.

² Pentru o lectură comprehensivă și o survolare atentă a abordării urbanismului pledant, privind îndeosebi geneza, evoluția și contribuția sa la filosofia participării publice, pot fi consultate următoarele: Blecher, Earl M., 1971. *Advocacy Planning for Urban Development: with analysis of six demonstration programs* (New York: Praeger Publishers, 1972); Checkoway, Barry, 1994. „Paul Davidoff and Advocacy Planning in Retrospect”, *Journal of the American Planning Association*, 60: 2, 139—143; Chui, Ernest W. T., Kam, Mee Ng., 1998. „From Colony to SAR: Advocacy Planning in the Executive-Led Polity of Hong Kong”, *Asian Journal of Public Administrations*, 20: 2, 173-202; Clavel, Pierre, 1994. „The Evolution of Advocacy Planning”, *Journal of the American Planning Association*, 60: 2, 146—149; Davidoff, Paul, Davidoff, Linda, Gold, Neil Newton, 1970. „Suburban Action: Advocate Planning For An Open Society”, *Journal of the American Planning Association*, 36: 1, 12—21; Forester, John, 1994. „Bridging Interests and Community: Advocacy Planning and the Challenges of Deliberative Democracy”, *Journal of the American Planning Association*, 60: 2, 153—158; Hayden, Dolores, 1994. „Who Plans the U.S.A.? A Comment on Advocacy and Pluralism in Planning”, *Journal of the American Planning Association*, 60: 2, 160—161; Heskin, Allan David, 1980. „Crisis and Response: A Historical Perspective on Advocacy Planning”, *Journal of the American Planning Association*, 46: 1, 50—63; Krumholz, Norman, 1994. „Advocacy Planning: Can it Move the Center?”, *Journal of the American Planning Association*, 60: 2, 150—151; Marris, Peter, 1994. „Advocacy Planning As a Bridge Between the Professional and the Political”, *Journal of the American Planning Association*, 60: 2, 143—146; Mazziotti, Donald F., 1974. „The Underlying Assumptions of Advocacy Planning: Pluralism and Reform”, *Journal of the American Planning Association*, 40: 1, 38—47; Peattie, Lisa R., 1968. „Reflections on Advocacy Planning”, *Journal of the American Planning Association*, 34: 2, 80—88; Peattie, Lisa R., 1970. „Drama And Advocacy Planning”, *Journal of the American Planning Association*, 36: 6, 405—410; Peattie, Lisa R., 1994. „Communities and Interests in Advocacy Planning”, *Journal of the American Planning Association*, 60: 2, 151—153.

- Valorile sociale și cele ce țin de echitate trebuie să fie integrate în procesul urbanistic. Societatea viitorului va fi una urbană, iar urbanistul îi va da forma și conținutul. Prospectul pentru urbanismul viitorului este cel al unei practici care invită liber ca valorile politice și sociale să fie examinate și dezbătute. Acceptarea acestei poziții înseamnă respingerea prescripției după care urbanistul acționează exclusiv ca un tehnician;
- Se impune urmărirea și consolidarea paralelei între caracterul pledant al avocaților cu cel ce poate fi obținut de către urbanist, asigurând trecerea de la o cauză justă, la o societate dreaptă. Noul tip de urbanist va fi mai mult decât un furnizor de informație, un analist al unui curent sau altul, sau un proiectant de spații urbane: el va fi un susținător al unei soluții substantive;
- Procesul de consultare a documentelor urbanistice, atât părțile scrise cât și cele desenate, pot să urmărească următoarele de-ziderate: (a) trebuie să țină cont de argumentele depuse de cealaltă parte, (b) să prezinte faptele și rațiunile pentru a susține o soluție în mod lizibil și (c) să le prezinte pe cele care îi dovedesc superioritatea asupra contrapunerii;
- Mutarea de coordonată a comunității de pe aspectul reactiv spre orientarea proactivă, astfel încât nu va mai prezenta o simplă reactanță la o sugestie sau coniectură, ci, alături de specialiști, va propune concepte și cursuri de acțiune.



ETICA PARTICIPĂRII POPULAȚIEI LA PROCESUL DECIZIONAL URBANISTIC

Avantajele urbanismului pledant sunt evidențiate de **metoda planificării plurale**, un mod de a explora și discuta opțiunile multiple pentru fiecare plan propus prin creditarea tuturor grupurilor implicate cu o voce care să fie auzită, indiferent de „greutatea” pe care o pot revendica.

- Servește ca mijloc mai bun de informare a publicului în legătură cu opțiunile pe care le are. În planificarea plurală alternativele sunt pledate de către grupurile interesate care pot, și de regulă o fac, să difere substanțial de agenda publică. Din punct de vedere psihologic, un urbanist care aderă integral la proiectul pe care îl propune – și este lăsat să îl aleagă singur – este de presupus că va imagina un plan al cărui grad de comprehensibilitate îl depășește pe cel a cărui autor face doar un exercițiu mental pentru a garanta un presupus palier de opțiuni;
- Crește calitatea proiectelor prin faptul că instituie competiția. Administrația nu numai că este incapabilă să se autoevalueze, dar ea devine refugiul celor care sunt înclinați să-și pună în aplicare planurile indiferent de cost sau de obiecțiile ridicate în calea lor;
- Oferă posibilitatea comunității de a beneficia de expertiză tehnică. Planificarea „împreună cu” înseamnă că există posibilitatea ca un grup să propună un plan, nu doar să-și manifeste opoziția pentru unul gata făcut.

II. RISCURI ȘI VULNERABILITĂȚI

Principalele obstacole în calea participării populației la procesul urbanistic pot fi evidențiate în:

- Lipsa de viziune și de înțelegere la nivelul actorilor decizionali statali în ceea ce privește participarea populației la procesul decizional urbanistic;
- Accesibilitatea scăzută a comunității și/sau a actorilor urbani non-convenționali (patronate, sindicate, cluburi ale oamenilor de afaceri, minorități etc.) la ședințele de lucru urbanistice;
- Incapacitatea fizică de găzduire a comunității și/sau a altor actori urbani non-convenționali în clădirile administrației publice pe durata consultărilor;
- Aplicarea fragmentată sau incompletă a Ordinului de Ministru Nr. 2.701 din 30 decembrie 2010 pentru aprobarea Metodologiei de informare și consultare a publicului cu privire la elaborarea sau revizuirea planurilor de amenajare a teritoriului și de urbanism;
- Defazarea sau chiar anacronismul al administrației publice locale sau centrale cu privire la folosirea instrumentelor ce țin de tehnologia informației și a mediului virtual;
- Lipsa unor programe sau proiecte pilot care să producă efecte reale și vizibile asupra procesului decizional și a efectelor sale.



DIFICULTĂȚI ÎN CALEA PARTICIPĂRII POPULAȚIEI LA PROCESUL URBANISTIC

În literatura de specialitate urbanistică pot fi identificate 8 paliere, structurate pe 3 categorii, ale participării:

Non-participarea

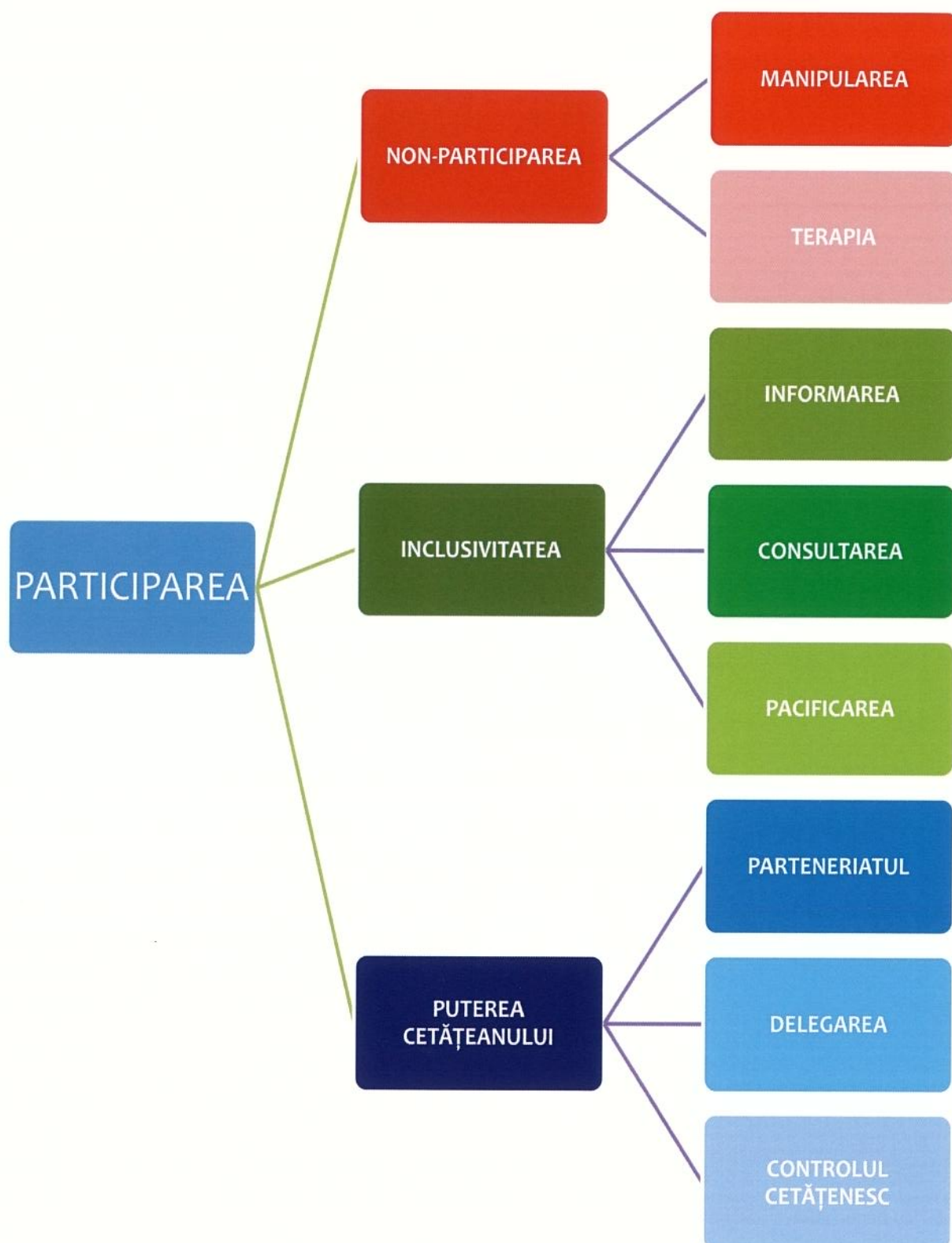
- **Manipularea**, situația în care anumite consultări ale populației sunt făcute formal și cu intenția de a nu conduce nicăieri, sau în care se încearcă distorsionarea participării în vehicul al relațiilor publice. *Recomandare*: trebuie evitată;
- **Terapia**, mijloc prin care participarea publică se reduce la furnizarea unui mediu cvasi-instituțional în care un anumit segment al populației să poată defula temerile, problemele sau angoasele. *Recomandare*: trebuie evitată.

Inclusivitatea

- **Informarea**, acțiunea în care comunității îi este adusă la cunoștință opțiunile și pașii de urmat în rezolvarea unei

probleme urbane. *Recomandare*: trebuie folosită doar în acest scop și nu trebuie să se substituie celorlalte forme ale participării, așa după cum nu trebuie să fie redactată în jargon profesional sau cu intenția de a intimida și a deveni ilizibilă.

- **Consultarea**, realizată prin sondajele de opinii, întâlnirile cu populația sau audiențele publice și colective, este mijlocul prin care voința cetățenilor poate fi auzită. *Recomandare*: consultarea nu este singura formă a participării și incumbă problema că percepe populația ca pe o statistică în timp ce naște criterii aleatorii de măsurare a performanței (numărul chestionarelor care au fost completate, mărirea grupului interviuat, numărul celor care au participat la consultări etc.)
- **Pacificarea**, nivelul în care anumite idei ale cetățenilor rezonează în politicile publice, este primul semnal că incluzivitatea începe să depășească stadiul consultării. *Recomandare*: limitele ei rezidă în calitatea tehnică cu care a reușit comunitatea să articuleze voința sa și gradul de organizare obținut pentru a deveni o forță vocală.



PALIERELE PARTICIPĂRII POPULAȚIEI LA PROCESUL URBANISTIC

Puterea cetățeanului

- **Parteneriatul** este nivelul în care puterea este împărțită între comunitatea și decidenți. *Recomandare:* funcționează la capacitate maximă doar atunci când comunitatea are resursele financiare pentru a plăti liderii comunitari în schimbul efortului depus și de a angaja specialiști și avocați care să-i prezinte interesele legitime.
- **Delegarea** reprezintă trecerea unei părți din puterea publică comunității cu titlul de a o exercita într-o problemă clar delimitată. *Recomandare:* reprezintă o treaptă înaltă a participării populației, dar întâmpină dificultăți ce țin de cadrul legislativ.
- **Controlul cetățenesc** implică alocarea unui număr de locuri în cadrul comisiilor de avizare a documentațiilor de urbanism. *Recomandare:* pentru asigurarea unei bune funcționări și evitarea rigidizării aparatului decizional, reprezentanții cetățenilor în comisie trebuie să fie din comunitatea la care face trimitere documentația avută în discuție.

III. RECOMANDĂRI.

Consolidarea democrației urbane

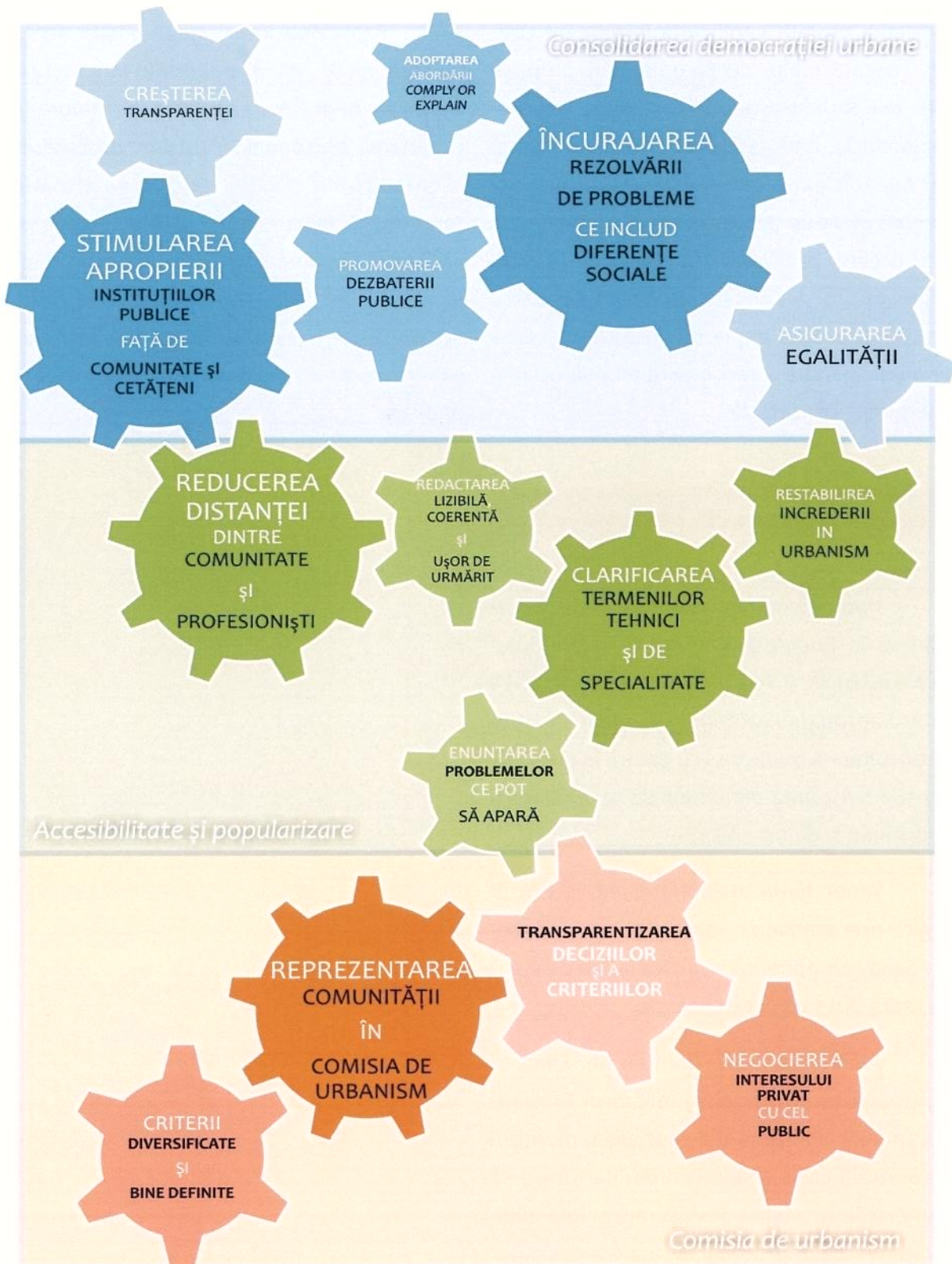
- Promovarea dezbaterii publice;
- Stimularea apropierii instituțiilor publice față de comunitate și cetățeni;
- Încurajarea rezolvării de probleme ce țin sau includ diferențe sociale;
- Creșterea transparenței sociale și asigurarea egalității în fața deciziilor de urbanism;
- Adoptarea de către primării a unei abordării de tip *comply or explain* recomandată de către Comisia Europeană în ceea ce privește participarea publică

Accesibilitate și popularizare

- Clarificarea termenilor tehnici și de specialitate;
- Redactarea documentelor urbanistice supuse consultării publice într-un limbaj lizibil, coerent și ușor de urmărit/criticat;
- Enunțarea problemelor urbane și/sau a disfuncțiilor sistemelor urbane ce se pot întrevădea ca o consecință posibilă a intervenției;
- Reducerea distanței dintre comunitate și profesioniști.

Comisia de urbanism

- Asigurarea unei componente a comisiei de urbanism care să permită nu doar obiectivitatea și imparțialitatea deciziilor luate de către acesta, dar și reprezentarea comunității;
- Elaborarea unor criterii diversificate și bine definite pentru alegerea membrilor comisiei care provin din rândurile comunității;
- Alocarea pozițiilor ocupate de comunitate în comisia de urbanism după criteriul apartenenței teritoriale în raport cu noua intervenția;
- Transparentizarea deciziilor și a criteriilor de numire în comisie;
- Dezvoltarea unei politici specifice și clare privind conflictul de interese, aplicabilă la nivelul membrilor comisiei de urbanism;
- Negocierea interesului privat cu cel public.



SCHEMA MECANISMULUI DE RECOMANDĂRI PROPUSE

Principiul absolut care pune în mișcare roțile mecanismului de recomandări propuse este cel caracteristic viziunii sistemice. Recomandările enunțate sunt criterii necesare, dar nu suficiente, întrucât ele reprezintă primul pas dintr-un proces continuu, de încercare și eroare, prin care angrenajul participării populației la decizia de urbanism poate să funcționeze. Este imperativ însă ca mișcarea de adresabilitate a recomandărilor să fie una sinergică și concertată.

- Realizarea unui portal online accesibil comunității, dar și publicului larg, actualizat permanent, care să reunească minuta (cu protejarea persoanelor) tuturor dezbaterilor și consultărilor publice, calendarul următoarelor ținute, parcursul și evoluția deciziilor privitoare la documentațiile de urbanism depuse astfel încât să se constituie o *fișă clinică* a acestora, dar și a altor informații cu caracter general ce sunt relevante pentru participarea publică.

IV. MĂSURI PROPUSE.

- Implementarea, monitorizarea și urmărirea în București și teritoriu a Ordinului de Ministru Nr. 2.701 din 30 decembrie 2010 pentru aprobarea Metodologiei de informare și consultare a publicului cu privire la elaborarea sau revizuirea planurilor de amenajare a teritoriului și de urbanism.

- Amendarea sus-numitei legi în sensul lărgirii prerogativelor comunitare prin trecerea de la componenta incluzivă la cea care garantează puterea cetățenească.

- Alcătuirea unei Comisii de Etică și Transparență în Urbanism în cadrul Primăriei Capitalei, compusă din specialiști, membrii ai societății civile și lideri comunitari, care să vegheze pentru buna desfășurare și implicare cetățenească în procesul de luare a deciziilor în urbanism.



